

코로나19 시대의 디지털 전환이 통상협상 (다자/양자)에 미치는 영향분석*

산업통상자원부 석유산업과장 권혁우

*논문접수 : 2022. 4. 7. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 19.

〈 목 차 〉

- | | |
|--------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론 | III. 양자통상 협상 방식의 변화 및 평가 |
| 1. 서론 | 1. 과거 FTA협상과 현재(코로나 19 시대)
협상의 비교 |
| 2. 일반적 배경 | 2. FTA 협상 방식의 변화 평가 및 함의 |
| 3. 연구 방법 | |
| II. 다자통상 협상 방식의 변화 및 평가 | IV. 결론 |
| 1. 다자통상 협상 방식의 변화 | |
| 2. WTO 협상 방식의 변화 평가 및 함의 | |

I. 서론

1. 서론

코로나19가 2020년 초 전 세계를 강타한 이후 우리 삶의 방식, 생각뿐만 아니라 민간 및 정부 주체들의 업무 방식에도 큰 변화를 초래하고 있다. 언제 어떻게 이러한

상황들이 바뀔지 2022년 2월 현재 그 누구도 뚜렷한 해답을 제공해 주지 못하고 있다. 비록 일부 국가들은 제한조치들의 해제도 검토하고는 있지만, 미국과 유럽에서는 급증하고 있는 코로나 확진자들로 인해 국경을 더 걸어 닫거나 삶의 행동반경에 대한 더 강한 제한조치들을 병행 실행하거나, 그 실행 여부를 검토하고 있다.¹⁾

* 권혁우 산업통상자원부 석유산업과장(전 주제네바대표부 참사관). 본 논문은 저자 개인의 의견임.

1) 신종 변이 오미크론이 확산되면서 EU 회원국간 이동이 자유로웠던 역내마저 입국 규제가 강화되고 있다. 이탈리아는 12.16일부터 EU 회원국 입국자도 백신 접종 여부와 관계없이 48시간 이내 발급받은 유전자증폭 검사 음성확인서를 내도록 했다. 백신 미접종자는 입국 후 5일간 자가격리를 해야 한다. 미국 바이든

코로나19 확산으로 인해 정부의 정책결정방식이나 세부 정책집행 과정들도 그간 많이 바뀌었다. 비대면, 온라인 방식의 수시 활용에 대한 의존도가 높아지고 있는데, 이는 중앙-지방정부 정책영역 전반에 걸쳐 진행되고 있다. 같은 맥락에서 코로나19 확산은 정부의 다자/양자 통상교섭 방식 및 결과에도 큰 변화를 초래하고 있다. 단순히 우리 측에만 영향을 끼치는 것이 아니라 상대방 측에도 - 다자협상의 경우는 다자체제에도 - 영향을 끼치기 때문에 더 복잡하고 예상치 못한 결과를 양산하고 있다.

이 글에서는 코로나19 확산으로 인해 WTO 다자협상에 끼친 협상 방식의 변화 과정과 그 결과와 더불어 FTA 양자협상에 끼친 협상 방식의 변화와 그 결과에 대해 각각 간략히 살펴 보고자 한다.

2. 일반적 배경

가. 코로나19와 디지털 전환

제4차 산업혁명으로 인해 소위 디지털

전환이 추진되기 시작했다고 봄이 일반적이지만, 코로나19가 전 세계적으로 급속히 확산하게 됨에 따라 디지털 전환도 과거에 비해 더 가속화되었다고 볼 수 있다. 즉, 코로나19가 전 세계적으로 짧은 시간 내에 동시다발적으로 나타났고 물리적 접촉이 제한되는 비대면(비접촉, untact) 방식이 보편화, 일상화되면서 디지털 전환이 전 인류의 삶 모든 분야에서 빠르게 진행되고 있다. 그 가운데 지금껏 발달해 온 각종 IT 디지털 첨단 기술들이 핵심적인 역할을 하고 있는 것이다.²⁾

나. 통상 협상 결과에 영향을 미치는 요소

통상 협상은 국가 간 서로의 경제적 이해관계를 상호 만족시키는 결과물의 도출을 위해 상당 기간 주고받기식 협의 과정을 해 가는 것이다. 다양한 통상법, 국제정치학, 경제학 관련 지식과 국내외 이해관계자들과의 협의 조율 능력 등 참여하는 협상 대표들의 개인 능력 외에도 부처 간 속도감 있는 긴밀한 소통구조, 최고의사결

대통령도 12.16일 미국 국민들을 향해 “백신 미접종자들에게 올 겨울이 심각한 질병과 죽음의 겨울이 될 수 있다”고 경고했다. 12.15일 기준, 미국 평균 확진자수는 약12만2천여명으로 2주전 대비 약 40% 증가한 것으로 나타났다. 미국 질병통제 예방센터(CDC)는 12.25일까지 1주일동안엔 확진자가 하루 평균 18만5천 명이 증가할 것이라는 전망치를 내놨다. 미국 주요 기업들은 재택근무를 재도입하거나 기간을 연장하는 조치에 들어갔다. (“오미크론 공포에 EU회원국끼리도 국경 빗장” 동아일보 '21.12.18일자 발췌, www.donga.com/news/Inter/article/all/20211218/110843758/1).

2) 김현준, 성욱준, 안준모, 엄석진, 최영준(2021), 디지털 전환 시대 협력적 거버넌스와 미래전략 (디지털 전환에 대응하는 협력적 거버넌스 확립 방안), 정보통신정책연구원 연구보고서, p. 239.

정권자들의 관심 등 원활한 행정체계도 필요하다.

일반적으로 협상론에 있어서 가장 중요한 요소로 거명되는 것은 국력, 즉 “힘”이다. 상대방을 자기가 원하는 방향으로 움직일 수 있는 능력 보유 여부에 따라 자신이 원하는 결과를 도출할 가능성이 크다는 것이다. 협상력이라는 것은 상대방에게 자신이 원하는 어떤 일을 하도록 설득하는 능력인데, 이때 원하는 결과를 도출하는 영향력이나 수단 그리고 이것을 제공할 수 있는지의 여부는 상황에 따라 다르기도 하다. 즉, 지렛대(leverage)를 활용할 수 있는 협상력이란 대부분 국력으로부터 나온다. 경제 규모, 군사력, 인구, 지리적 위치 등이 협상에 있어서 큰 요소로 작용한다.³⁾

이외에도 유용한 정보의 보유 능력, 시간, 의사소통 능력 등이 협상 결과를 좌우하는 핵심 요소들이다. 특히 효과적인 커뮤니케이션 능력이 여러 상황에서 중요한 역할을 수행하는데, 결국 협상가 간의 제안과 역 제안 과정, 상대측 협상가와의 공식/비공식 정보 공유 과정 등이 오랜 시간 축적되면서 최종 결과물 도출에 지대한 영

향을 끼치는데 단순히 언어적 소통뿐만이 아니라 비언어적 소통도 같이 중요한 역할을 차지한다. 즉, 상대의 공식적인 말뿐만이 아니라 제스처, 표정 등의 해석과 이해를 통해 종합적인 상대방 입장을 가늠하는 것이 일반적이다.

코로나19 확산으로 인해 직접 대면 없이 다양한 형태 수단을 통해 협상하는 경우가 급증했다. 이메일, 팩스, 화상회의(zoom, webex 등), 전화 등 비대면 커뮤니케이션이 증가하고 있는데 아래 후술하듯이 그 효과는 상대적으로 제한적이라는 것이 문제다.

3. 연구 방법

다자통상과 양자 통상 협상 과정에 있어서 기존 물리적 대면 접촉 방식과 2020년 이후 급증하고 있는 비대면 방식(화상회의 등)의 장단점을 실제 필자의 경험과 기존 문헌(정부/WTO 문서⁴⁾, 언론, 논문) 등을 통해 비교해 보고, 필자 외의 실제 협상 당사자들의 인터뷰(질적 연구)를 통해서도 이를 보완해 본다.

3) 20세기 말 조셉 나이가 소프트파워를 제창하며, 문화외교, 국가브랜드 등이 부각되고는 있으나 여전히 실제 협상 전선에서는 미국, EU, 중국, 일본, 인도, 러시아 등 소위 기존 전통적 의미의 요소를 갖춘 강대국이 여전히 우위를 차지하고는 한다.

4) WTO 사무국이 각 대표부에게 보내온 통지문, WTO 일반이사회(General Council)에 의제로 상정된 문서 및 비공식 통지문 등을 종합하여 분석.

II. 코로나19로 인한 다자통상 협상 방식의 변화 및 평가

2020년 상반기 코로나19가 전 세계적으로 확산되면서 기존 대면방식으로 이뤄진 다자통상 협상(제네바에서 개최되는 세계 무역기구(WTO) 협상)과 국가별 양자 협상(자유무역협정(FTA) 협상 등) 방식에 불가피하게 큰 영향을 끼치게 되었다. 이하에서는 제네바 WTO 협상에 어떠한 영향을 끼쳤는지 우선 살펴보고 우리나라가 진행 중인 FTA 협상에 미친 영향도 구분하여 서술한다.

1. 다자통상 협상 방식의 변화

(1) 세계무역기구(WTO, 스위스 제네바 소재) 최초의 섣다운

2020년 3월 10일(화)은 WTO 역사상 기억될만한 날 중 하나이다.⁵⁾ Roberto Azevedo 당시 사무총장은 한 페이지짜리

통지문⁶⁾을 통해 WTO 남성 직원 1명(H 참사관)이 코로나19 검사에 양성반응을 보여 의료조치를 받으며 자가격리 중이라는 사실을 공유했다. 아울러 동 직원과 신체접촉이 있었거나 15분 이상 대화 등을 한 경우 WTO 코로나 특별 태스크포스에 알려 줄 것을 요청했다.⁷⁾

3.10 늦은 오후 5시경 WTO 사무국에서는 다시 긴급 통지문을 회원국들에게 회람했다. 사무국 직원의 코로나19 검사 양성 판정 결과를 반영, 당초 3.20일까지 예정되었던 모든 WTO 회의를 중단, 연기한다고 알려진 것이다. 그 주에는 투자원활화 복수국 간 협상, 수산보조금 협상 등의 일정 등이 잡혀 있었으나 모든 회의들이 중단된 것이다.

당시 스위스의 코로나19 확진자 수는 3월 들어 급증하고 있었다. 연방정부 차원의 제한조치들이 하나둘씩 나오다가 3월 16일 월요일 오후 5시에 연방정부는 국가 비상사태를 선언하면서 3.17(화) 0시에 발

5) 필자가 제네바대표부 총괄 참사관으로 근무하는 동안 겪은 경험과 기록 등을 토대로 서술한다.

6) WTO Azevedo 사무총장 명의의 각 대표부 대표(Heads of Delegations) 앞 1p 짜리 긴급(urgent) 통지문으로 이메일로 2020.3.10 전송됨.

7) 이날 산업통상자원부에서 제네바에 회의차 도착한 산업통상자원부 본부 대표단들에게 이 소식을 알렸을 때 적잖이 놀라는 눈치였다. 사실 그때만 하더라도 스위스의 확진자 수는 우리나라보다 훨씬 적었기 때문에 - 보름 정도 지난 3.26 그 수치가 역전되었지만 - 본부 대표단들은 본인들이 스위스 출장 온 것이 다소 민폐가 아닌가 하는 느낌도 갖고 있다고 그날 스쳐가듯 이야기한 것이 기억난다. 그러나 시간이 점차 흘러 갈수록 본부 대표단들은 스위스 제네바 공항 도착했을 때부터 아무런 검사도 없었다는 사실 등을 자각하며 다소 의아해 했다. 특히 확진자가 발생한 WTO 건물 자체가 즉시 폐쇄되지 않는 사실에 더욱 놀라는 눈치였다.

효될 내용들을 발표했다.

우선 연방 감염법 상 위험단계 중 최고 수준인 extraordinary 단계로 격상⁸⁾하면서 각 칸톤(우리나라의 ‘도’에 해당)이 아닌 연방정부에서 코로나19 관련 모든 상황을 직접 통제하기 시작했다. 또한 100명 이상 모이는 모든 공적·사적 행사나 모임을 금지했으며, 유치원부터 대학교 모두 4월 초까지 휴교에 들어갔다. 아울러 스위스 전 지역의 상점(예외: 슈퍼마켓, 약국, 의료시설, 주유소, 은행 등 필수시설), 식당, 술집 및 여가시설의 영업이 4월 19일까지 중단되었다. 사회적 거리 유지 및 노년층 외출 자제를 권고했으며, 스위스 군병력 8000명 투입을 통해 독일, 오스트리아, 프랑스 국경도 통제되기 시작되었다.⁹⁾ 단, 스위스 국적자 및 체류허가자 중 직업상 사유(통근자), 통과 무역 및 화물 운송차는 예외적으로 허용되었다.

스위스 연방정부의 대응조치 발표 직후 제네바 주정부는 공적, 사적 및 건물 내외 상관없이 5명 이상의 모임을 불허하는 매우 강력한 대응책을 발표했다. 이러한 상

황을 종합적으로 감안하여 주제네바 대한민국 대표부도 교대출근/재택근무 체제를 3월 18일부터 시행했다.¹⁰⁾ 이미 많은 나라 대표부들은 교대근무 또는 전 직원 재택근무 체제에 들어가 있었다. 주제네바 칠레대표부, 파나마대표부, 미국대표부 등 다수의 대표부에서 확진자가 발생했을 뿐만 아니라 WTO 사무국 규범 및 예산행정 담당 사무차장도 코로나19 양성판정을 받은 상태였기에 재택근무는 이미 보편화되고 있었다.

모든 회의들이 4월 30일까지 중단되었으나, 당초 2020년까지 협상을 타결키로 되어 있던 시한을 감안 수산보조금 협상에 대한 일부 회원국들 및 사무국의 의지는 꽤 큰 편이었다. 당시 규범협상그룹 의장이었던 Satigago Wills 주제네바 콜롬비아 대사는 3월 20일 당시 WTO IT팀에서 구축한 - 시스템 자체가 다소 불안하였으나 - 화상회의로라도 협상을 진행해 협상 모멘텀을 유지하려고 했었다.

그러나 3월 17일 WTO 사무국은 스위스 정부의 이동 제한 조치로 인해 화상회의

8) 스위스 연방 감염법에서는 위험단계를 3단계(normal, particular(special), extraordinary)로 정하고 있음.

9) 2020년 3월 13일 금요일 이탈리아 국경통제가 실시된 바 있음.

10) 제네바를 포함한 스위스 보건당국은 우리나라와는 달리 발열, 기침 등 증상이 있다 하더라도 평소 당뇨, 호흡기질환 등이 없었거나, 그 증상이 심하지 않은 감염의심자에 대해서는 코로나19 확진 여부 검사를 시행하지 않는 입장(외교관도 동일 적용)을 견지하면서 이들에 대해서는 자가격리 조치만을 안내하고 있어 각국 대표부 차원에서 코로나19 감염 대처에 일정한 한계가 있는 상황이었다.

준비를 위한 기술지원팀의 각 대표단 방문이 불가능한 상황이며 일부 개도국 회원국들의 기술적인 어려움¹¹⁾으로 인해 화상회의도 취소한다고 통지문이 회람되었다. 그나마 다자회의로 돌아가는 유일한 WTO 협상을 화상회의로라도 추진해 보려는 움직임이 코로나19로 인해 봉쇄된 것이다.

WTO 사무국 직원들은 4월 말까지 재택근무를 연장, 시행하기로 했다. 그러한 중에도 WTO 사무총장을 비롯한 사무국은 다양한 외부활동 실적을 발표했다.¹²⁾ 3월 25일 사무총장 영상 메세지(위기상황일수록 국가 간 무역 및 투자가 중요함을 강조, 재택 녹화) 발표, 3월 30일 G20 영상 통상 각료회의 참석¹³⁾, 3월 31일 WTO/FAO/WHO 기구 수장들의 공동성명 발표(식량 교역 제한의 최소화 당부) 등이 이루어졌다.

(2) WTO 협상의 재개 : 1명 대면 참여 + INTERPREFY 비대면방식

3월 중순 불안정한 화상회의 방식이 중단된 이후 5월 말이 지나면서 WTO에서도 더 이상의 섣다운은 불가능하다는 인식

이 팽배하였다. 6.4일 당시 칼 브라우너 WTO 사무차장은 회원국들에게 회람한 공지문을 통해 6월 15일부터 제한적으로나마 회의가 개시된다고 공지하였다.

즉, WTO 건물에서 가장 큰 회의장(CR)에 164개 회원국별로 사전 등록(성함, 소속, 이메일, 전화번호 기입)한 1명씩만 거리두기 준수를 전제로 직접 참여가 가능하며, 나머지 대표단들은 화상(INTERPREFY)으로 접촉할 수 있도록 하였다.

(3) 제12차 WTO 각료회의의 연기 및 취소

3월 23일 David Walker WTO 당시 일반이사회 의장(주제네바 뉴질랜드대사)과 Roberto Azevedo 당시 WTO 사무총장은 원래 6월 카자흐스탄 누르술탄에서 개최 예정이었던 제12차 각료회의(MC-12) 관련 회원국들과 유선 협의를 갖고 3가지 방안(2020년 말 개최, 2021년 중반 개최, 2021년 말 개최)에 대해 논의했다. 2020년 말 온전한 형태의 각료회의 개최는 어렵다는 의견이 다수였고, 적절한 회의장소 확보

11) 당시 아프리카, 중미 등 저소득 개발도상국 대표부에서는 특정 사양 이상의 컴퓨터, 화상회의용 카메라 및 마이크 등 인프라 시설의 부족으로 WTO 측에 상당한 기술지원 등을 요구하여 그 협의가 진행 중이었다고 한다.

12) IMD, UNCTAD 등 스위스 소재 기구들에서는 3, 4월 기간 동안 코로나19와 관련된 경제, 통상 관련 연구들이 연이어 발표되었다.

13) 의료물품의 원활한 교역 강조, 코로나19 대응조치 중 무역과 관련된 조치의 WTO 통보 등을 통해 정보공유 필요성 등을 강조한 바 있다. 우리나라에서는 유명희 당시 통상교섭본부장이 참석했다. (주재: 사우디아라비아).

가능성 등을 고려하여 2021년 6월 또는 2020년 12월을 검토기로 했으며, (언제 개최될지 모르는) 차기 일반이사회 회의에서 MC-12 개최 시점과 개최 장소를 정하기로 했다. 5월 일반이사회에서 카자흐스탄은 2021년 6월로 연기해 개최하겠다는 의사를 표명했으나 코로나 상황 등을 종합 감안해 추후 결정기로 했다.

2021년 4월 일반이사회에서 회원국들은 카자흐스탄 현지의 코로나 상황과 각국 각료들, 제네바 대사들의 비행 이동의 어려움 등을 감안하여 스위스 제네바에서 11월 30일~12월 3일 동안 개최하기로 결정하였다.

각료회의는 수산보조금, 서비스 국내 규제에 관한 복수국 간 협상¹⁴⁾ 등에 대한 성과물 도출이라는 목표 하에 제네바 현지에서는 화상회의(하이브리드) 방식으로 열심히 실무 협상을 통해 준비를 이어갔다. 물론, 가장 큰 성과물로 꼽혔었던 수산보조금에서 선진국과 개도국 간 입장차가 좁혀지지 않아 이번 각료회의에서 큰 성과가 나오기 어렵다는 WTO 회의론도 일부에서 제기되곤 했다.

내용도 내용이었지만 각료회의 준비회의 준비를 위한 행정사항은 더 복잡한 방향으로 진행되었다. 코로나19가 완전 종식되지 않은 상황에서 제네바 WTO 건물에 164개 회원국별 각료 및 정부대표단 전원을 예전처럼 수용하는 것은 불가능한 상황이었다. 이에 따라 각 국별 대표단 규모의 최소화, 출발국에서 발급한 PCR 검사 결과 및 제네바 현지 도착해 받아야 하는 PCR 검사절차, 제네바 WTO 건물에 실제 들어가는 대표단들에 대한 강화된 방역조치 등 매우 엄격한 형태의 제한 조치들이 회원국들에게 수시로 회람되었다. 일부 개도국들은 이러한 코로나 상황 속에서 각료회의에 자국 장관들과 대표단들은 충분히 참석시키기 어렵다는 입장까지 표명해 왔다.¹⁵⁾

이러한 우려사항들은 현실로 다가왔다. 2021년 11.26일 금요일 밤 9시(제네바 현지 시간) 넘어 지급 소집되어 개최된 일반이사회에서는 며칠 후 개최기로 한 각료회의를 무기한 연기하기로 긴급 결정했다.¹⁶⁾ 오미크론 변이바이러스 확산과 이에 따른 각 국별 여행 제한조치들을 반영한 결과

14) WTO ‘서비스 국내 규제에 관한 복수국 간 협상’ 참가국 67개국은 12.2 스위스 제네바에서 협상 참가국 대사들이 참석한 가운데 협상 타결을 선언했다. 67개국에는 우리나라 외에 미국, 유럽연합, 중국, 러시아, 일본 등이 포함되어 있다. 이번 협상은 GATS 6.4조에 따라 자격요건, 기술표준, 면허 등 서비스 무역에 얽힌 국내 절차가 무역을 가로막지 않도록 규범을 마련하자는 취지 하에 2018년 이후 협상이 진행되었으며, 최근 미국 등이 협상에 본격 참여하면서 빠르게 진전되어 타결에 이르렀다.

15) 이런 경우는 제네바 현지 각국 대표부 대사들이 본국 장관들 대신해 참석하고는 한다.

였다.

WTO 각료회의는 WTO 최고 의사결정기구로서 164국의 장관급 각료들과 각국 대표단들이 모여 약 1주일간 모여서 각 분야별 협상 진행상황을 점검하고 성과물을 도출하여 향후 몇 년간 회원국들이 다뤄야 할 협상의제들에 대한 지침을 주는 역할을 하곤 했다. 최소 2년마다 열리는 이 회의체는 2017년 12월 부에노스아이레스에서 제11차 회의가 개최된 이후 현재까지 열리지 못하고 있는 상황이다.

WTO 회원국들은 추후 2022년 2월 23일에 모여 몇 차례 연기된 제12차 각료회의를 2022년 6월 13일 주에 스위스 제네바에서 개최기로 합의하여 발표하였다.

2. WTO 협상 방식의 변화 평가 및 합의

제네바 WTO에서 협상은 각국 대표부 대사/담당 참사관, 서기관들이 모여 회의를 하며 의제별 각국 입장을 설명하는 공식 회의 외에 각종 비공식 회의, 소규모 그

룹별 회의, 양자 회의, 1:1 면담, 리셉션 등 매우 다양한 형식의 회의와 면담들이 24시간 이루어지고 있다. 본부 대표단들도 수시로 제네바로 날아와 협상에 참여하고 현지에서 각국 본부 대표단들끼리 만나 식사도 하며 각종 이슈들에 대해 논의하고 얘기한다.

특히 WTO 본관 1층 커피 등을 파는 매점 앞 atrium은 각국 대표단들이 수시로 모여 업무와 일상을 이야기하며 정보를 교류하는 장의 역할을 하곤 했다.¹⁷⁾ 회의장에서 이해가 안 되는 국별 입장¹⁸⁾을 여기서는 보다 쉽게 배경 등을 서로 이야기하며 상호 이해를 통해 뜻밖의 해결책을 마련하기도 했다.

공식 회의를 하다가도 회의장 밖에서 쉬는 시간에 커피 한잔 마시면서 또는 점심을 같이 하면서 각 국 대표단들과 교류를 하며 각 국 입장 수위 정도를 파악하고 우리나라와 입장이 유사한 나라들을 규합할 수 있는 기회가 많았다.

특히 우리나라는 다자무대에서 매우 독

16) 호스트인 카자흐스탄 본부 대표단은 당시 이미 제네바에 도착한 이후라는 소문이 돌았을 뿐만 아니라, 우리나라 실무 대표단 선발대도 이 소식이 전파되었을 때(27일 토요일 오전) 이미 인천 공항에 거의 도착하는 와중이었다는 등 많은 회원국에서도 급박한 소식에 놀랐다는 반응이었다. 아울러 이러한 사태를 사전 예견하지 못한 WTO 측의 무능력과 이에 따른 늦은 결정방식에 대한 비판도 추후 제기되었다.

17) “승소 소식 전할 때 울컥” (연합뉴스, 2019.4.14., <https://m.yna.co.kr/view/AKR20190413006500088>).

18) 통상현안들은 매우 복잡한 법적 구조, 국내 사정 등을 배경으로 하고 있어 간략한 설명을 듣거나 서면으로 검토해서는 이해가 안 되는 경우가 다반사다.

특한 위치에 있다. 아시아에서 인도, 중국, 일본 등 거대 강대국은 독자적인 목소리를 낸다. 일본은 더구나 선진 서방국가 모임에도 속해져 있어 그 정보력과 소속감은 우리와는 사뭇 다르다. 아시아의 많은 나라들은 개도국 모임 내지는 아세안(ASEAN) 국가 모임 등에 속해 있어 소속된 국가들끼리 정보가 쉽게 공유된다. EU는 28개 회원국들이 주중 1회씩 만나 통상 제반 분야 관련 정보를 공유하고 중남미 지역 모임인 GRULAC도 수시로 모여 긴밀한 의사소통과 내부 조율과정을 자주 거친다. 특정 그룹에 속하기 어려운 우리나라는 다자무대에서 개개인별로 뛰지 않고서는 고급 정보를 쉽게 접할 수 없는 구조이다. 특히 무역규모 순으로 내는 WTO 분담금 납부 순위가 10위권 이내임에도 불구하고, 유대감이 큰 특정 그룹에 속해 있지 않아 실제 의사결정구조에서는 대사나 참사관급 이상들이 개인적인 역량을 발휘하지 않는 이상 목소리를 크게 내기가 참으로 어려운 것이 현실이다.

이러한 구조 속에서 비대면 형식(내지는 하이브리드 형식)이 보편화되고 주요 협상도 비대면 방식으로 이루어진다면 우리나라의 경우 더 큰 어려움에 처하리라고 본다. WTO atrium에서 수시로 만나고, 회의

장에 가서도 인사하며 서로 교류하고, 점심/만찬 등을 수시로 추진해 상호 입장을 조율하는 등의 기회가 사실상 크게 줄어든 상황에서 우리의 정보력은 상대적으로 더 취약해질 수밖에 없으며 이는 다자통상 체제에서 정교하고 전략적인 우리 입장을 취하기가 어려워지는 측면이 있다고 본다.

물론 이로 인해 우리나라만 불리해지는 것이 아니다. 협상 타결이라는 것은 공식/비공식 협상 외에 소규모 협상, 1:1 협상 등 여러 채널이 동원되어도 쉽게 이루어지지 않는다. 특히 여러 나라가 모인 다자체제에서 그 방정식은 더 복잡해진다. 그런데, 대면이 아니라 비대면이 일상화될 경우, 솔직 담백한 입장 표명과 상호 오랜 신뢰에 기반한 의사소통은 쉽지 않아진다. 상대방의 실제 표정, 눈빛, 제스처 등도 다 주요한 요소들인데, 마스크를 착용한 상태에서 하는 화상회의는 더더욱이 이러한 점들을 감안하기가 어려워진다.

최근 WTO 회의 모습과 과거(2년 전) WTO 회의하는 모습을 2개의 사진으로 비교해 보면 더 명확히 그 차이를 느낄 수 있다.

<현재와 과거의 WTO 회의 모습 비교>



위의 사진들을 비교해 보면 무엇이 가장 큰 차이인지를 쉽게 알 수 있다. 최근 WTO 회의장에서는 마스크가 강하게 권유

(시기에 따라서는 강제)되고 있으며 대표 단별 1명 제한의 물리적 참석이기 때문에 거리두기도 자연스레 이뤄지고 있다. 화상

회의도 하이브리드 형식으로 동시에 진행되고 있기 때문에 화면을 항상 띄워두고 회의를 한다. 두 번째 사진을 보면 과거 코로나19 이전 WTO 회의장 모습인데 마스크 없이 각국별 대표단들이 여러 명 참석하여 주위 회원국들 사람들과 담소도 수시로 나누고 있다.

실제 비대면 협상이 제네바에서도 지속되다 보니 협상에 대한 진전 속도나 국가들의 직접적인 참여도가 많이 떨어질 수밖에 없다. 주요 회의의 경우, 즉 현장에서 바로 정책적 결정이 필요한 경우, 본부 고위급들이 제네바로 출장을 와서 직접 협상에 참여하는데, 이러한 협상들이 코로나19로 인한 비행 제한 등에 따라 불가능해짐에 따라 협상 모멘텀 유지나 큰 도약을 하기가 어렵다는 것이 중론이다. 이러한 협상 추진에 어려움을 반영한 것이 최근 (21.12.8일자) 각국 통상장관 앞으로 보낸 WTO 일반이사회 의장과 사무총장 공동명의 1 페이지 분량의 서한인데, 여기에서 수산보조금, 농업 등 각 분야별 협상에 진전을 낼 수 있도록 각국 본부에서 제네바 현지 대표부 대사들에게 협상권한(재량권과 정치적 의지)을 위임("empower your Ambassadors...to exercise the requisite flexibility and political will")해 줄 것을 요청한

바 있다. 동 서한에서는 현재 코로나19 상황을 감안, 실시간으로 협의가 가능한 기술의 힘(power of technology)을 더 잘 활용할 것도 독려한 바 있다.

그러나 대다수 협상가들이 동의하듯이 가상회의에서는 의사결정을 이루기가 어렵다는 평가가 중론이다.¹⁹⁾ 물론 일부 대표부 실무자들은 재택근무를 하는 상황에서 WTO 회의 참석을 위한 외출이 불편하다면서 집에서 쉽게 접속이 가능한 *interpret* 화상회의 방식을 극찬하는 부류도 있었다. 그러나 협상 업무에 대한 강한 열정을 갖고 새로운 대안들을 모색하는 통상 외교관들은 화상회의 자체가 언제쯤 종식되어 *normal life*로 복귀가 가능하게 될지에 대해 수시로 논의하고는 했다.

향후 연기된 제12차 각료회의가 언제 어디서 개최되느냐도 중요하지만 그 계기에 어떠한 실질적인 성과물을 달성할지가 무엇보다 중요하다. 미중 분쟁 속에서 그 존재의 필요성 자체에 대해 수년간 비판받아 온 WTO가 현재 코로나19 상황을 슬기롭게 극복하고 적실성(relevance)을 피력해 나가야 하는데 이를 위해서는 각 국가 간의 의사소통 방식, 협상 방식도 현재의 화상 방식보다는 좀 더 상호 간 신뢰를 높일

19) "It is established truth that decisions are extremely difficult to be made virtually, given the fears of revealing positions through a virtual mode"(제네바 모 대표부 차석, 21.12.9 필자와의 왓츠앱 대화 중).

수 있는 방식으로 개선, 업그레이드가 되어야 할 필요가 있다.²⁰⁾

제12차 각료회의뿐만 아니라 향후 중요 협상에서도 이제는 대면과 비대면 방식의 결합 내지는 병행(예: 하이브리드 방식)이 불가피할 것으로 본다. 다자통상 협상의 각 분야별로 우리 입장이 다르듯이 협상 방식에 있어서도 우리 입장을 최대한 관철시킬 수 있는 방식으로 적절한 사전 검토가 필요할 것으로 본다.

III. 코로나19로 인한 양자통상 협상 방식의 변화 및 평가

1. 과거 FTA협상과 현재(코로나19 시대) 협상의 비교

가. 과거 협상

과거 FTA 협상은 상대방 측과 상호방문을 하면서 협상이 이뤄지고는 했다. 한미 FTA 협상을 그 예로 살펴보겠다.²¹⁾ 1차 협상은 워싱턴DC에서 2006년 6월에 개최되었는데, 2차 협상은 그해 7월 서울, 3차 협상은 9월 미국 시애틀, 4차 협상은 10월 제주 등 대표단들이 상호 국가를 방문하여

1주일가량 밤샘 협상을 하며 진도를 내어 2007년 4월 서울 하얏트 호텔에서 최종 협상이 타결된 바 있다.

다자협상보다 양자협상의 대면협상 필요성이 더 클 것으로 본다. 한미 FTA 협상 타결도 단순히 공식적인 분과별 협상이 순리대로 진행되어 타결된 것이 결코 아니다. 협상이 난항을 겪을 때 수석대표 간 1:1 회동(여기에는 식사, 다과시간, 공식 회담, 협상장 주변의 상대측과의 산책, 수시 유선연락, 협상장 밖 복도에서 나누는 담소 등 다양한 방식이 포함), 분과장간 1:1 회동, 수석대표+1 또는 +2의 소규모 회동, 분과장+1 총 2+2간 식사 등 다양한 형태의 협의 채널로 비공식 협의 등도 병행적으로 진행되었다.

상대방이 터무니없는 것을 요구할 때는 화도 내고 소리도 지르며 협상장을 뛰쳐나오는 이른바 ‘강대강’의 경우도 더러 발생하고는 했다. 아울러 협상 대표단은 아니지만, 수많은 기자들, 시민단체 등도 해외출장을 함께 하며 친교를 쌓게 되어 공식/비공식적으로 도움을 주는 경우도 많았다. 상대국 대표단들과도 오랜 협상을 통해 인

20) 물론 164개 회원국 중 이러한 논의에 적극 참여할 수 있는 나라는 개도국 등을 제외하면 서방 선진국들과 일본, 우리나라, 중국, 인도 등이 있다.

21) 필자가 통상교섭본부 사무관 시절 담당했던 한미 FTA 원협상 그때의 참여 경험과 기억, 기록을 토대로 작성한다.

좋은 일에는 같이 기뻐해 주는 일도 간혹 있었다.²²⁾

특히 공식 회의에서는 자국의 공식 입장을 전달하면서도, 소위 커튼 뒤(behind the scene)에서는 어쩔 수 없었다고 사전·사후 양해를 구하면서 우리 측이 공식적으로 어렵다는 논리를 잘 제공해 주면 이를 본 부에 보고해 양측 입장을 조율해 보겠다고 하는 등 상호 신뢰를 기반으로 강약 조절이 가능한 협상이었으며, 이러한 것이 바탕이 되어 - 물론 양국 간 최고위층 정치적 의지가 제일 중요했지만 - 최종 협상 타결까지 이를 수 있었던 것이다.

한미 FTA 협상과는 달리 한-아세안 FTA 또는 RCEP(아세안+6, 역내포괄적경제동반자협정)의 경우 소위 '친교 타임'은 더 큰 시간적 비중을 차지하곤 했다. 즉, 우리 대표단이 아세안 국가를 방문하여 협상을 할 경우, 협상 기간 중 몇 시간 정도는 인근 관광지를 둘러보는 시간과 풍성한 저녁 만찬(각 대표단별 대표 선수의 노래 및 장기자랑 포함)이 이어지면서 협상단 상호 간 비공식적인 접촉 시간 확대를 통해 친밀도를 제고하고자 노력하는 경우도 종종 있었다.

나. 코로나19 시대의 FTA협상

일단 우리나라 FTA협상은 통상교섭본부 통상교섭실에서 총괄하여 맡고 있으며, 협상이 진행 중인 우리나라 모든 FTA의 중요 챕터(상품, 서비스, 투자, 지재권, 원산지, 투명성, 분쟁해결 등등)들의 주요 내용 관련 협상 수립 총괄과 국내 관련 부처와의 조율을 도맡고 있다.²³⁾

통상교섭실 실무자들(과장급 이하, 서기관 및 사무관)과 최근 몇 개월간 만나 수시로 진행한 공식·비공식 인터뷰 결과를 종합해 보면 아래와 같다.

- 2020년 2월 이후 2022년 2월 현재까지 공식 협상차 해외 출장을 간 사례가 없음
- 한중일 FTA 등 상당기간 중단된 협상들이 있을 뿐만 아니라 진행 중인 협상(한-메르코수르, 한-칠레 개선협상, 한-중 서비스투자 협상 등)도 대부분 화상(비대면)으로 진행됨
- 최근 고위층 출장 계기 대외 발표한 각종 성과물로 FTA 협상 재개(한-GCC) 내지는 포괄적 경제동반자협정 추진 선언(한-UAE) 등은 출장 계기 대외 선언만 된 것이지 실제 실무자 레벨까지

22) <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20061209/8383019/1> (2022.2.26.).

23) FTA정책국은 FTA정책기획과, FTA협상총괄과, FTA이행과로, FTA교섭국은 FTA상품교섭과, FTA서비스투자과, FTA규범과로 각각 구성되어 있다.

언제 어떻게 협상을 한다는 것인지는 구체적이지 않으며 여전히 불투명함²⁴⁾

- 교섭상대국을 직접 방문하여 국내 모습을 살펴보고 실제 공식/비공식 대면 협상을 하고 싶은데 화상 회의만 2년여 가까이 하고 있어 안타까울 뿐만 아니라, 솔직히 각 분야별 협상 진도도 잘 나가지 않는 느낌이다. 화상 방식으로는 논의가 피상적이며 진솔한 내용보다는 다소 형식적인 내용들이 반복되는 느낌임
- 특히 상대국과 시차 등이 있어 적절한 협상 화상회의를 할 시간대를 잡기도 어려울 뿐만 아니라 이메일로 서로 입장을 담은 문서를 교환하고 있어 때로는 예상치 못한 오해의 소지도 많이 발생함
- 서울 호텔 세미나 룸에서 관계부처 공무원들이 참석한 가운데 상대방과 화상회의를 하는데, IT 문제 등으로 원활한 소통이 어려울 때도 있고 일부 기관에서 보안에 대한 우려를 문제점으로 제기하기도 해 이러한 시스템을 향후 얼마나 오래 활용할 수 있을지 확신하기 어려움

2. FTA 협상 방식의 변화 평가 및 함의

상기한 교섭국 실무자들 반응들에서도 알 수 있듯이 화상으로 하는 협상은 기존 협상과는 달리 큰 성과를 내기가 어렵다는 평가를 일반적으로 받고 있다. 즉, 코로나19 확산으로 인해 FTA 협상 실적도 상대적으로 다소 주춤해진 것도 부정할 수 없는 사실이다. 2020년 11월 RCEP 정상회의(화상)에서 RCEP 공식 서명이 이뤄졌지만, 사실 2019년 11월 RCEP 정상회의에서 15개국 협정문이 이미 타결된 상황이었기 때문에 2020년에는 최종 서명 전 3차례 협상만 소규모로 화상 등의 방식으로 추가적으로 이뤄진 것이 전부였다. 한-이스라엘 FTA는 2019년 8월 협상 타결을 공식 선언하였는데, 코로나 등의 사유로 상호방문 등이 계속 연기되다가 궁극적으로 이를 서명한 때가 2021년 5월(서울)인 것이다.²⁵⁾

그나마 2020년 1월 제5차 마닐라에서 개최한 공식 협상 이후 2020년 3차례의 통상장관/수석대표 간 화상회의 이후 2021년 10월에 협상 타결선언을 한 한-필리핀 FTA 및 2020년 7월 공식 개시선언 이후 4차례의 공식 협상 후 2021년 2월 타결선언

24) 2022년 3월 28일~31일 사이 개최된 한-GCC FTA 협상이 서울에서 개최된 바 있는데, 코로나19 상황을 감안 일부 대면+화상회의를 병행하는 방식으로 진행되었다.

25) www.fta.go.kr (2022.2.27.).

을 한 한-캄보디아 FTA가 코로나19가 심각한 시대의 화상회의를 통해 실제 성과를 낸 거의 유일한 사례로 볼 수 있다.²⁶⁾

짧은 기간 내 협상 타결 개수를 단순 비교하여 과거 대면 협상이 절대선이고 비대면 협상은 문제가 많다는 점을 지적하고자 하는 것은 아니다. 이미 우리나라는 미국, 중국, EU 등과 양자 FTA를 맺고 있어 큰 실적을 내기는 어려울 뿐만 아니라 코로나 19 상황의 확대 등으로 국내 경제 이슈가 각 국별로 중요해짐에 따라 대외 경제통상 이슈는 상대적으로 후순위로 밀려나면서 각 국별로 FTA 협상 자체에 관심과 역량을 못 들이는 경우도 있을 수 있다. 실제 많은 대표단들이 - 특히 개도국 - 코로나19 상황으로 인해 대외무역 조직 파트들도 기존 협상보다는 마스크, 백신, 의료기기 등 확보 등을 위해 업무가 가중되고 있다고 하소연 한 사례들이 있어 왔다. 그러다 보니 실제 업무 우선순위에서 FTA 협상 업무가 밀려나다 보니 더 신경을 못 쓰게 되고 이에 따라 협상 준비도 부족해진 측면도 있을 수 있다.

그러나 아래 사진을 단순 비교만 해 봐도 왜 비대면 접촉 협상으로 진솔한 대화가 어려워지는지 쉽게 알 수 있다.

과거 협상에서는 첫 번째 사진처럼, 호텔 회의장에서의 대면 회의였다. 상대방의 표정과 제스처, 움직임 등을 쉽게 볼 수 있었으며, 중간중간에 쉬는 coffee-break 시간, 오만찬 계기 등에 상대방과 비공식 대화를 진행하며 상호 간 입장에 대해 보다 폭넓고 입체적인 대화가 가능했다. 협상 중 문제가 생기면 수석대표 간 만남, 분과장 간 만남 등을 통해 논의의 물꼬를 트는 경우가 많았다.

현재 협상에서는 호텔 회의장에 우리 정부 대표단이 모여 상대방과 화상으로 협의를 진행한다. 상대방과의 시차(예 : 중남미의 경우 14시간)를 감안하여 협의를 진행하다 보니 논의 시간 자체가 상대적으로 짧을 수밖에 없으며, 실제 내용도 기존 협의된 의제별로 다소 공식적인 논의를 진행하는 순서로 진행한다. 소위 현장에서 즉시 해결하거나 창의적인 만남을 통해 해결하는 방안 모색은 거의 불가능에 가까운 구조이다. 여러가지 민감하고 복잡한 이슈들을 수석대표들과 분과장들이 서로 모여 밤새 살바 싸움하는 식의 협상은 비대면 방식으로서는 불가능한 것이다.

비록, 실무자들 포함한 정부대표단 출장²⁷⁾이 축소되면서 출장비(항공편 및 숙박

26) 다만, 한-필리핀 및 한-캄보디아 FTA는 기존 한-아세안 FTA 및 RCEP 협상을 기본으로, 이를 개선, 보완한 양자협상이며 우리나라가 상대적으로 많은 경제협력 사업을 제공해 준 덕분이라는 일부 평가도 제기된 바 있다.

비용 등)를 절약할 수 있는 등의 장점도 있지만, 협상의 효율성, 효과성 측면에서 보면 실익보다는 비용이 더 크다는 것이 필자의 견해이다.

향후 과거와 같이 완벽한 비대면 방식로의 회귀는 현실적으로 어려울 것이다. 비록 코로나19 상황이 전 세계적으로 개선되어 해외 출장 등에 대한 제한이 완화된다 할지라도 이미 많이 보편화된 비대면

방식(zoom, webex 등)을 선호하거나 병행하자고 할 가능성이 농후하다. 즉, 대면과 비대면의 적절한 배합 내지는 하이브리드 형식의 FTA 협상이 될 가능성이 클 것이므로, 우리나라도 전략적으로 어느 방식, 어느 수준에서 대면과 비대면을 조화롭게 각각 활용할 것인지 다양한 시나리오를 사전 준비해 두어야 할 것이다.

<과거와 현재의 FTA 협상 모습>



- 27) 과거 한미 FTA 원협상 참여 당시 정부대표단 총 150~80여 명, 기자단, 시민단체 등을 포함하여 200~250명 정도가 미국 출장을 다녔다. 일반적인 FTA협상에는 적게는 20여 명, 많게는 40여 명 정도의 통상교섭본부 및 기재부, 농식품부, 국토부, 관세청, 과기부, 문화관광부 등 정부 대표단이 참여하고 있다.

IV. 결론

다자/양자 협상에서 코로나19 영향에 따라 비대면 방식의 협상은 - 비록 많은 한계점을 안고 있음에도 불구하고 - 사실상 하나의 굵직한 트렌드로 자리매김하고 있다. 미국, 영국 등 선진국들도 코로나19에 따른 변화된 글로벌 통상환경에 따라 최근 美英 FTA 등 주요 통상 협상을 비대면으로 추진하고 있다.

우리나라도 상기하였듯이 지난 4월 이후 RCEP 등 주요 협상을 비대면으로 시행하고 있음에 따라, 우리나라의 FTA 네트워크를 계속해서 확장해 나가기 위해서는 비대면 협상을 향후 통상정책 차원에서 적극적으로 활용해야 할 필요가 있을 것이다. 다만, 대면 협상의 장점을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 심지어는 코로나19 국면이 안정되더라도 비대면 통상협상은 새로운 협상 방식으로서 지적으로 활

용될 것으로 예상하는 전문가²⁸⁾도 있듯이, 이러한 대세적 흐름을 거부하기보다는 보다 실질적인 내용(대면협상과 구분되는 비대면 협상의 장단점, 비대면 협상 시 상황 및 시점별 협상 기법, 효과적인 비대면 설득 전략, 비대면 협상에 임하는 자세 등)에 대한 심도 있는 논의가 이뤄져야 할 것이다.

코로나19 시대 이후에도 재택근무나 비대면 작업환경이 일정 부분 유지될 것으로 예상되면서 자연스럽게 첨단 IT, VR/AR 등의 다양한 활용도 늘어날 것이다. 비록 대면협상 방식이 우리 측에 유리한 측면이 다대하나, 상대측 요구 등을 감안 시 우리나라의 통상협상 방식에서도 물리적 공간 문제의 해결을 위해 VR/AR이 가진 장점을 중장기적으로 세부 검토해 추후 통상협상에 있어서의 활용방안에 대해 심도 있는 연구와 내부 협의가 이뤄질 수 있을 것으로 보인다.

28) 박상기 한국협상학회 부회장, 2020.10.28 산업부 간담회 (자세한 사항은 2020.10.28 산업부 보도자료 “코로나와 함께하는 시대 비대면 통상협상 전략 논의를 위한 전문가 간담회 화상간담회 개최” 참고).

참 고 문 헌

김현준, 성욱준, 안준모, 엄석진, 최영준(2021), 디지털 전환 시대 협력적 거버넌스와 미래전략 (디지털 전환에 대응하는 협력적 거버넌스 확립 방안), 정보통신정책연구원 연구보고서

한국무역협회 통상지원센터(2020), 코로나19 이후 통상 축의 이동, KITA 통상리포트 2020 Vol.16

OECD(2020), Digital Transformation in the Age of COVID-19; Building Resilience and Bridging Divides, Digital Economy Outlook 2020, Supplement, OECD, Paris

World Trade Organizaion(2020.8.), Trade Costs in the Time of Global Pandemic, WTO

World Trade Organization(2017.11), WTO Agreements; The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organizaion and its Annexes (2nd edition), Cambridge University Press

WTO 사무국, 제네바주재 각 대표부로 송부한 팩스 및 이메일 (2020.3~2020.8)

(웹페이지)

동아일보, “오미크론 공포에 EU회원국끼리도 국경 빗장” (‘21.12.18일자, www.donga.com/news/Inter/article/all/20211218/110843758/1)

산업통상자원부, 보도자료(motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsList.do)

- 산업부, 코로나와 함께 하는 시대 비대면 통상협상 전략 논의를 위한 전문가 화상 간담회 개최 (2020.10.28)
- WTO 서비스 국내규제 복수국간 협상 타결 선언 (2021.12.3)
- 한-GCC 자유무역협정 제4차 공식협상 개최 (2022.3.28)

세계무역기구(WTO) 온라인 문서검색 사이트 (docs.wto.org, 2022.4.5)

스위스 연방정부 보건당국 (bag.admin.ch, 2022.3.3)

FTA강국, KOREA(www.fta.go.kr, 2022.2.27)

[국문초록]

코로나19 시대의 디지털 전환이 통상협상(다자/양자)에 미치는 영향분석

권혁우

코로나19 확산은 정부의 다자/양자 통상교섭 방식 및 결과에도 큰 변화를 초래하고 있다. 단순히 우리 측에만 영향을 끼치는 것이 아니라 상대방 측 - 다자협상의 경우는 다자 체제에도 - 영향을 끼치기 때문에 더 복잡하고 예상치 못한 결과를 양산하고 있다.

통상 협상은 국가 간 서로의 경제적 이해관계를 상호 만족시키는 결과물 도출을 위해서로 상당기간 주고받기식 협의 과정을 해 가는 것이다. 코로나19 확산으로 인해 직접 대면 없이 다양한 형태 수단(이메일, 화상회의 등)을 통해 협상하는 경우가 급증했다.

우선 다자협상의 경우, 스위스 제네바에 소재하는 세계무역기구(WTO)에서 코로나19로 당분간 중단되었던 다자협상도 ‘164개국 별 대표 1인 현장 참석 + 화상(Interprefy)회의’라는 하이브리드 형식으로 6월부터 재개되었다.

제네바 WTO에서 협상은 기본적으로 각국 대표부 대사/담당 참사관, 서기관들이 모여 회의를 하며 의제별 각국 입장을 설명하는 공식 회의 외에 각종 비공식 회의, 소규모 그룹별 회의, 양자 회의, 1:1 면담, 리셉션 등 매우 다양한 형식의 회의와 면담들이 24시간 이루어지고 있다. 본부 대표단들도 수시로 제네바로 날아와 협상에 참여하고 현지에서 각국 본부 대표단들끼리 만나 식사도 하며 각종 이슈들에 대해 논의하고 이야기한다. 협상 타결이라는 것은 공식/비공식 협상 외에 소규모 협상, 1:1 협상 등 여러 채널이 동원되어도 쉽게 이루어지지 않는다. 특히 여러 나라가 모인 다자체제에서 그 방정식은 더 복잡해진다. 그런데, 대면이 아니라 비대면이 일상화될 경우, 솔직 담백한 입장 표명과 상호 오랜 신뢰에 기반한 의사소통은 쉽지 않아진다. 상대방의 실제 표정, 눈빛, 제스처 등도 다 주요한 요소들인데, 마스크를 착용한 상태에서 하는 화상회의는 더더욱이 이러한 점들을 감안하기가 어려워진다. 특히 현실적으로 특정 지역그룹에 속하기 어려운 우리나라는 다자 무대에서 개개인별로 뛰지 않고서는 고급 정보를 쉽게 접할 수 없는 구조이기 때문에 더 실제 의사결정하기가 어려워지는 측면이 있다.

실제 비대면 협상이 제네바에서도 지속되다 보니 협상에 대한 진전속도나 국가들의 직접적인 참여도가 많이 떨어질 수밖에 없다. 주요 회의의 경우, 즉 현장에서 정책결정이 필요한 경우, 본부 고위급들이 제네바로 출장을 와서 협상이 진행되고는 하는데, 이러한 경우들이 코로나19로 인한 비행 제한 등에 따라 불가능해짐에 따라 협상 모멘텀 유지나 큰 도약을 하기가 어렵다는 것이 중론이다. 실제 많은 다자협상 참여자들이 동의하듯이 가상 회의에서는 의사결정을 이루기가 어렵다는 평가가 중론이다

당초 2020년 말 개최 예정이었던 제12차 WTO 각료회의도 우여곡절 끝에 2021년 11월 말에 개최기로 하였으나 이마저도 2022년 6월로 재연기되었다.

양자협상의 경우도, 과거 FTA 협상은 상대방 측과 상호방문을 하면서 협상이 이뤄지고는 했다. 특히 양자협상의 대면협상 필요성이 오히려 더 클 것으로 본다. 한미 FTA 협상 타결 사례를 보더라도, 단순히 공식적인 분과별 협상이 순리대로 진행되어 타결된 것이 결코 아니다. 협상이 난항을 겪을 때 수석대표 간 1:1 회동(여기에는 식사, coffee break, 공식 회담, 협상장 주변의 상대측과의 산책, 수시 전화, 협상장 밖 복도에서 나누는 담소 등 다양한 방식이 포함), 분과장간 1:1 회동, 수석대표+1 또는 +2의 소규모 회동, 분과장+1 층 2+2간 식사 등 다양한 형태의 협의 채널로 비공식 협의 등도 병행적으로 진행되었다.

코로나19 이후, 우리 FTA 협상은 대부분 비대면 화상방식으로 진행되고 있으며, 실질적인 진전을 이루기가 어렵다는 평가가 지배적이다. 현재 협상에서는 호텔 회의장에 우리 정부 대표단이 모여 상대방과 화상으로 협의를 진행한다. 상대방과의 시차(예 : 중남미의 경우 14시간)를 감안하여 협의를 진행하다 보니 논의 시간 자체가 상대적으로 짧을 수밖에 없으며, 실제 내용도 기존 협의된 의제별로 다소 공식적인 논의를 진행하는 순서로 진행한다. 소위 현장에서 즉시 해결하거나 창의적인 만남을 통해 해결하는 방안 모색은 거의 불가능에 가까운 구조이다. 여러 가지 민감하고 복잡한 이슈들을 수석대표들과 분과장들이 서로 모여 밤새 살바 싸움하는 식의 협상은 비대면 방식으로는 불가능한 것이다. 출장이 줄어 예산을 절약할 수 있는 등의 장점도 있지만, 협상의 효율성, 효과성 측면에서 보면 실익보다는 비용이 더 크다는 것이 필자의 견해이다.

다자/양자 협상에서 코로나19 영향에 따라 비대면 방식의 협상은 - 비록 많은 한계점을 안고 있음에도 불구하고 - 사실상 하나의 꺾직한 트렌드로 자리매김하고 있다. 다만, 대면 협

상의 장점을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 코로나19 국면이 안정되더라도 비대면 통상협상은 새로운 협상 방식으로서 지속적으로 활용될 것으로 예상하는 전문가도 있듯이, 이러한 대세적 흐름을 거부하기보다는 보다 실질적인 내용(대면협상과 구분되는 비대면 협상의 장단점, 비대면 협상 시 상황 및 시점별 협상 기법, 효과적인 비대면 설득 전략, 비대면 협상에 임하는 자세 등)에 대한 심도 있는 논의가 이뤄져야 할 것이다.

코로나19 시대 이후에도 재택근무나 비대면 작업환경이 일정 부분 유지될 것으로 예상되면서 자연스럽게 첨단 IT, VR/AR 등의 다양한 활용도 늘어날 것이다. 비록 대면협상 방식이 우리 측에 유리한 측면이 다대하나, 상대측 요구 등을 감안 시 우리나라의 통상협상 방식에서도 물리적 공간 문제의 해결을 위해 VR/AR이 가진 장점을 중장기적으로 세부 검토해 추후 활용방안에 대해 심도 있는 연구와 내부 협의가 이뤄질 수 있을 것으로 보인다.

주제어

세계무역기구, 자유무역협정, 코비드-19, 한-미 FTA, 디지털 전환

[Abstract]

Analysis of the Impact of Digital Transformation on Multilateral and Bilateral Trade Negotiations in the COVID-19 Era

Hyouk-woo Kwon

The spread of COVID-19 is causing great changes in the government's multilateral/bilateral trade negotiation methods and results. It is producing more complex and unexpected results because it affects not only to our side, but also to our counterpart, and, more broadly, to the multilateral system.

Trade negotiations are a give-and-take consultation process between countries to derive results that satisfy each other's economic interests. Due to the spread of COVID-19, negotiations through various means(e-mail, video conferencing, etc.) have increased rapidly instead of traditional face-to-face meetings.

First, in the case of multilateral negotiations. Multilateral negotiations, which had been suspended for the time being due to the COVID-19 at the World Trade Organization (WTO) in Geneva, Switzerland, resumed in June in a hybrid form of "one-person on-site attendance + on-line(INTERPREFY) for others."

At the WTO, various types of meetings are being held 24 hours a day, including informal meetings, small group meetings, bilateral meetings, 1:1 meetings, and receptions, as well as formal meetings where ambassadors or other senior trade diplomats gather to present their positions. Delegates from the headquarters also fly in to Geneva from time to time to participate in the negotiations. During those trips, they often have bilateral meetings with other delegations from each country sometimes over lunch or dinner. In a multilateral system where several countries gather, the process of reaching a consensus is complicated and difficult. When untact meetings become prevalent, it is not easy to communicate based on honest exchange of views and mutual long-term trust. In face-to-face meetings, counterpart's actual expressions, eyes, and ges-

tures are all major factors in addition to their formal position. Video conferencing while wearing a mask makes it almost impossible to take these factors into account.

In particular, Korea, usually not tied to a specific regional group, is comparably in a difficult position to gain access to high-quality information. Individual trade diplomats' diligence, role and network are very important to gain access to those.

In fact, as untact negotiations continue in Geneva, the pace of progress in negotiations and the direct participation of capital will inevitably decrease. In the case of critical meetings, when policy decisions are needed on the spot, high-level officials from the headquarters used come to Geneva on business trips. As these cases became difficult due to flight restrictions caused by COVID-19, it is difficult to maintain negotiation momentum or make a big leap. Many participants in multilateral negotiations generally agree that it is rather difficult to make critical decisions in virtual meetings.

The 12th WTO Ministerial Meeting, originally scheduled to be held at the end of 2020, was also postponed to the end of November 2021. After twists and turns, this was postponed again to June 2022.

Second, in the case of bilateral negotiations. In the past, Free Trade Agreement(FTA) negotiations used to take place while visiting each other. The Korea-U.S. FTA was concluded after many ups and downs. To overcome the deadlocks, there were informal consultations between the chief negotiators, including meals, coffee breaks, formal talks, short walks, frequent calls, and pull-aside conversations outside the negotiating table.

Since COVID-19, most of our FTA negotiations have been conducted in untact method. Prevailing assessment is that it is difficult to make substantial progress. In the current negotiations, Korean government delegations gather at the hotel conference room to conduct video consultations with the other party. Considering the time difference with the other party (e.g., 14 hours in Latin America), the discussion time itself is relatively short, and the actual discussions are held in the order of a formal agenda. It is almost impossible to find a real time solution after intense discussion and creative idea exchange. Negotiations on various sensitive and com-

plex issues in a small key group are impossible in untact manner. Although there are advantages such as saving budgets due to reduced business trips, I believe that the cost is greater than the actual benefit in terms of the efficiency and effectiveness of negotiations.

In multilateral/bilateral fora, negotiations via online methods - despite many limitations - have virtually become a big trend. However, specific improvement should be prepared in a direction that can maximize the advantages of face-to-face negotiations. As some experts expect that virtual trade negotiations will continue to be used as a new negotiation method, in-depth discussions should be made on the pros and cons of that negotiations and also on how to improve it.

As telecommuting or untact work environments are expected to be maintained to some extent even after the COVID-19 era, various uses of advanced IT and VR/AR will naturally increase.

Key Words

World Trade Organization(WTO), Free Trade Agreement(FTA), COVID-19, Korea-US FTA, Digital Transformation